

Ruimtelijke ordening uit menselijke chaos

Anne Bergmans, Ann Crabbé en Marc Craps

1. Inleiding

Toen ons gevraagd werd een bijdrage te leveren rond participatie in ruimtelijke planning, waren we het over één zaak meteen eens: het zou geen receptenboek worden. Participatie is immers geen doel op zich, maar een middel om tot beter en beter gedragen beleid te komen. Dat besef heeft zich ondertussen wijd verspreid onder beleidsmakers. Vele lokale - maar evenzeer bovenlokale - administraties hebben zich sinds pakweg 25 jaar steeds nadrukkelijker toegelegd op vormen van interactieve besluitvorming.

Over participatie in ruimtelijke planning is al veel geschreven, net zoals over participatie in milieubeleid en meer dan eens situeert het aandachtsveld zich op de kruising tussen beide beleidsdomeinen (bv. ecologische planning, planning en beheer van cultuurlandschap, ...). Veel aandacht gaat daarbij naar participatie bij het opzetten van concrete projecten. Overzichtsliteratuur (zie bv. LUYET, SCHLAEPFER, PARLANGE & BUTTLER 2012) toont aan dat er haast evenveel methoden zijn als projecten. Deze literatuur wijst op het belang van aandacht voor de heterogeniteit van de 'stakeholders' en de complexiteit van besluitvormingsprocessen. De literatuur stelt met andere woorden dat participatie dus altijd een vorm van maatwerk blijft. Al kunnen er standaarden en good practices worden geïdentificeerd, participatie is zeker geen one-size-fits-all gegeven. Algemene principes over het waarom en hoe van participatie lijken ondertussen algemeen bekend (zie onder meer: BOUDRY ET AL. 2006; VAN DEN BROECK, ALBRECHTS & SEGERS 2010). Wat valt er dan nog te zeggen over participatie in ruimtelijke planning?

Hoe schaarser de ruimte en hoe tegenstrijdiger de claims, des te groter de nood aan ordening, maar tegelijkertijd ook des te moeilijker daarover afstemming te vinden. In de dichtbevolkte regio die Vlaanderen vandaag is, valt er nog weinig ongeclaimde ruimte te detecteren. Participatie in ruimtelijke planning bekijken we in dit hoofdstuk daarom vanuit een afstemmingsperspectief. We leggen de focus op complexe problematieken, waarbij diverse, vaak tegenstrijdige, claims in het spel zijn en die zich vaak situeren in (ver)stedelijk(t) gebied. Hoe die tegenstrijdige claims verzoenen en dan nog met oog voor ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid – concepten waarover op zich ook weer uiteenlopende meningen bestaan – is een belangrijke uitdaging. In een democratische samenleving komt dan de noodzaak aan vormen van participatief beleid op de voorgrond. In de eerste plaats omwille van het legitimiteitsaspect, belangenvertegenwoordiging en het verwerven van draagvlak voor het ontwikkelde beleid, maar ook omwille van essentiële kennis en capaciteit (bv. geld of eigendomsrechten) die verspreid zitten bij diverse betrokken actoren en die noodzakelijkerwijze dienen meegenomen te worden in een kwaliteitsvolle besluitvorming.

De formele procedures in de ruimtelijke ordening en het vergunningenbeleid voorzien traditioneel inspraak onder de vorm van openbaar onderzoek, doorgaans op een moment wanneer de plannen al gevormd zijn. Toch zien we ook meer en meer aandacht voor verdergaande vormen van participatie vanaf de (voor)ontwerpfase, waarin nog kan gebrainstormd worden over de grote lijnen waarlangs een gebied ruimtelijk (her)ontwikkeld kan worden. Het initiatief 'Ruimte voor Gent'¹, waarbij de stad Gent een beroep deed op haar inwoners om samen een Structuurvisie 2030 te ontwikkelen, is hiervan één voorbeeld, naast andere (zie ook: VAN WESENBEECK & VLOEBERGH 2016).

Dergelijke initiatieven situeren zich in hoofdzaak op het lokale niveau. De grote uitdaging voor participatie die verder gaat dan de klassieke inspraakmomenten, ligt dan ook niet in de eerste plaats

bij de lokale dossiers, maar veeleer bij planningskwesties op het grensgebied tussen lokaal en bovenlokaal, bij dossiers die verticale afstemming vereisen. Denk aan het sluiten van de Antwerpse Ring. Het langlopende karakter van dit type planningsproces is een cruciale factor in het spanningsveld tussen interactief en daadkrachtig bestuur. In dit hoofdstuk staan we daarom stil bij het huidige bestuurlijke discours en de beleidspraktijk rond complexe projecten en bepleiten we een adaptieve, reflexieve aanpak van het ruimtelijke planningsproces als co-creatie van de betrokken actoren die de complexiteit omarmt in plaats van ze te reduceren. Planningsvraagstukken zijn immers in grote mate normatief en de voorkeuren daarin worden gekleurd door de belangen en maatschappijvisie van de betrokkenen. Bovendien evolueren visies op samenleven en de ruimtelijke vertaling daarvan doorheen de tijd. Ook dat zal in omvangrijke planningsdossiers een rol spelen en nopen tot flexibiliteit

2. Maatschappelijke ontwikkelingen met een invloed op participatie in ruimtelijke ordening

In deze sectie belichten we enkele belangrijke evoluties in de maatschappelijke context die de nood aan nieuwe vormen van participatie en een positieve houding ten opzichte van complexiteit onderstrepen.

2.1. Megatrends

Stellen dat de ruimte in Vlaanderen schaars isⁱⁱ, is als het intrappen van een open deur. Weinig andere Europese regio's kennen zo'n hoge residentiële voetafdrukⁱⁱⁱ. Verschillende megatrends als ingrijpende demografische veranderingen (bevolkingstoename, vergrijzing en gezinsverdunding), klimaatverandering, technologische ontwikkelingen, multipolariteit (multiculturaliteit, individualisering en een groter wordende kloof tussen arm en rijk), economische schaalvergroting en schaarser wordende grondstoffen en hulpbronnen (zie onder meer: VAN STEERTEGEM 2015; EMA 2015) zullen op één of andere manier ingrijpen op die ruimte. Hierop wordt in verschillende andere bijdragen in dit boek ingegaan. Verschillende van deze megatrends hebben echter ook een impact op de nood aan en mogelijkheden voor participatie in het algemeen en in ruimtelijk beleid in het bijzonder. Meer nog dan in andere regio's, maken de hoge bevolkingsdichtheid, de ruimtelijke spreiding qua bewoning en het feit dat de woningmarkt in ons land in hoofdzaak een private markt is^{iv} dat bij haast eender welke geplande ingreep in de bestaande ruimtelijke structuur mensen in de nabije omgeving wonen die zich betrokken voelen en die getroffen worden in hun directe belangen.

Zoals onder meer blijkt uit de analyse van Van den Broeck et al. (2015) van de situatie in de Antwerpse stadsregio, staan steden in onze contreien, misschien nog meer dan het buitengebied, voor grote uitdagingen om de gevolgen van deze megatrends op te vangen. Deels gaat het daarbij om zaken die steden op eigen initiatief, binnen de eigen beleidsruimte en het eigen territorium kunnen aanpakken. Hoewel ook daar nog specifieke uitdagingen liggen (zie BOUDRY ET AL. 2006; VAN DEN BROECK, VERMEULE, OOSTERLYNCK & ALBEDA 2015), wensen we hier vooral te benadrukken dat een respons op vele van deze trends vaak het stedelijke niveau overstijgt (om financiële redenen, omwille van externe oorzaken, ...) en/of een lang proces van planning tot realisatie vraagt. Op dat vlak vallen dus meer verticale afstemmingsproblemen te verwachten.

De ondertussen (vooral lokaal) beproefde participatieve methoden, die veelal inzetten op informeel beleidsvoorbereidend werk, zijn niet zonder meer toepasbaar op complexe planningsvraagstukken. Doorgaans gaat het daarbij om diverse belanghebbende partijen op meerdere schaalniveaus die niet alleen relevant zijn in termen van draagvlak voor te nemen beslissingen, maar vaak ook noodzakelijk voor de realisatie ervan. Die verschillende niveaus en actoren zien de zaken evenwel niet altijd op dezelfde manier. Zeker in omvangrijke planningsdossiers, met de aanslepende problematiek van het sluiten van de Antwerpse ring als archetypisch voorbeeld, wringt daar nu net het schoentje. Raakt men

het al eens over de definitie van het probleem (in het geval van de Antwerpse ring het verzoenen van mobiliteit en leefbaarheid), dan volgt daaruit nog niet automatisch eensgezindheid over de te volgen oplossingspiste.

Hoe groter de schaal, hoe complexer (of abstracter) de identificatie van betrokken belangen, actoren en hun representatie. En ook daar laten megatrends hun invloed voelen. Zo zorgt de groeiende multipolariteit ervoor dat de dominante positie van zowel klassieke politieke als maatschappelijke actoren verzwakt; het klassieke middenveld is niet meer zo representatief als het ooit was. Tegelijk schieten alternatieve netwerken uit de grond. Tal van maatschappelijke groeperingen trachten op uiteenlopende (nieuwe) manieren invloed uit te oefenen op het beleid. Dat maakt het ontwikkelen van een coherente (beleids)visie en het coherent uitvoeren van beleid almaar complexer. Deze maatschappelijke evoluties staan daarmee in schril contrast tot de huidige wet- en regelgeving (de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening), waarin advies en inspraak sterk ingekapseld zitten in het klassieke en erg formeel georganiseerde openbaar onderzoek, gericht op veeleer generieke belangenvertegenwoordiging via middenveldorganisaties.

2.2. Participatie als trend: participatiemoetheid versus professionalisering in participatie

Ook participatie kunnen we zien als trend of als trendy. Aandacht voor betrokkenheid van belangenorganisaties en burgers is een ontwikkeling die zich al sterk heeft doorgezet. Aanvankelijk vooral enkel reactief, als reactie op actiegroepen en ngo's die zich in dossiers vastbeten en een stem in het proces opeisten; ondertussen ook meer en meer proactief, op initiatief van gedreven ambtenaren en mee gedragen door bedrijven en organisaties die consultatietrajecten uittekenen en begeleiden.

Ondanks het feit dat zelden iemand stelt tégen participatie te zijn, is er toch ook een tendens om kritisch tegen participatie aan te kijken.

Eén van de meest gehoorde kritieken op participatieprocessen is dat de seminars, workshops en consultatierondes in de meeste gevallen geen of weinig effect hebben op de uiteindelijke inhoud van het beleid. Veel geblaat, weinig wol, wat vooral leidt tot veel frustratie bij de betrokken burgers en organisaties. Dit wordt ook wel eens participatiemoetheid genoemd. Soms zijn burgers en organisaties het beu om voor elk klein of groot initiatief opgetrommeld te worden om weer eens in één of andere commissie te zetelen, terwijl er daarna zelden of nooit iets met hun input gebeurt.

Daarnaast stellen we vast dat potentiële deelnemers aan zelfselectie doen: er zijn namelijk burgers en organisaties die zich niet geroepen voelen om samen te werken met de overheid en zich bewust afzijdig houden. Vanuit die optiek is breed gedragen engagement helaas een illusie. Burgers die werkelijk invloed willen uitoefenen op de uitkomsten, gebruiken bovendien vaak 'rechtstreekser' lijnen waarbij bijvoorbeeld een burger met politieke connecties direct naar het kabinet van de verantwoordelijke minister belt om zijn of haar standpunt kenbaar te maken.

Het mag ook wel gezegd worden dat de organiserende ambtelijke diensten (vaak met veel werk en een overvolle agenda) niet altijd de tijd of de middelen kunnen investeren in 'lege' participatie-oefeningen. Het resultaat is dat in zo'n context deze diensten zich steeds meer gaan richten op burgers en organisaties die leven voor dit soort activiteiten: het hoger opgeleide, mannelijke, recent gepensioneerd deel van de bevolking dat graag geconsulteerd wordt. Door frequente contacten tussen hen en de overheid vormt zich een soort vaste participanten-pool, die gemakkelijk toegang vindt tot participatieprocessen. Zonder a priori afbreuk te doen aan de positieve bijdragen die ze kunnen leveren aan beleidsdiscussies, blijft het de overweging waard of daarmee op voldoende representatieve wijze de civiele maatschappij wordt vertegenwoordigd.

Tegelijk zien we ook nieuwe vormen van participatie optreden. De groeiende complexiteit, opeenvolgende besparingsrondes en dringende uitdagingen, zetten bestuurders en ambtenaren aan tot creativiteit, ook in de wijze waarop ze samenwerking organiseren met burgers en andere private actoren. Ambtenaren zoeken naar manieren om ‘slimme verbindingen’ en productieve samenwerking te realiseren tussen beleid en samenleving. Tegelijk sturen die burgers en private actoren daar ook op aan. Denk aan Ringland, dat niet tégen, maar vóór iets wil ageren. De organisatie beoogt met haar positieve kijk, actiebereidheid en lef voldoende aanhangers te inspireren. Ze zet deelnemers aan persoonlijke talenten in de strijd te gooien om het project te laten slagen.

Ook dat stelt overheden voor een uitdaging: hoe omgaan met burgers die zichzelf goed organiseren en grondig uitgewerkte, inhoudelijke sterke (tegen)voorstellen formuleren en de ambtelijke processen minstens even goed kennen als zichzelf? De nieuwe, mondige en supergoed georganiseerde burger doet nieuwe verhoudingen ontstaan en doet ook de vraag rijzen naar andere rollen en aangepaste structuren om samen te werken. Spontane vormen van participatie worden immers nog al te vaak aanzien als negatief, als storend en vertragend. Deels vloeit dit voort uit een onrealistische verwachting, gecreëerd door ‘participatie professionals’, dat (goed) georganiseerde participatie automatisch tot een consensus over de beste oplossing zou leiden. Dat conflict ook een maatschappelijke meerwaarde kan hebben en dat de uitkomst van een participatief proces ook eens anders mag uitdraaien dan de bestuurder of initiator vooraf in gedachten had, is als idee toch nog minder ingeburgerd. Acties van burgerbewegingen of ngo’s kunnen leiden tot aandacht voor en het verbeteren van formele en geïnstitutionaliseerde participatie, waarna allicht (in andere dossiers) weer nieuwe spontane vormen gaan opduiken, enz. VAN DEN BROECK ET AL. (2010: 197) wijzen in dat verband op het ontwikkelen van voortschrijdend inzicht als “belangrijkste resultaat van een confrontatie van visies, meningen en belangen”.

3. Complexiteit als uitdaging én als hefboom

Vooraleer dieper in te gaan op de belangrijkste kenmerken van participatie als co-creatie en de meerwaarde daarvan voor planningsprocessen, staan we hier stil bij twee verschillende visies op complexiteit. Aan de ene kant stellen we vast dat de wetgever met het decreet complexe projecten en het expliciet naar het Vlaamse niveau trekken van strategische vergunningsdossiers met het invoeren van de omgevingsvergunning complexiteit als uitdaging vooral lijkt te zien als complexiteitsreductie. Aan de andere kant, presenteren we een bredere notie van complexiteit en beargumenteren waarom in die optiek complexiteit veeleer als hefboom kan worden gezien.

3.1. Complexiteit als uitdaging

Meer aandacht voor maatwerk en een grotere opening richting participatie worden onder meer als argumenten aangevoerd voor de meer recente aanpassingen aan het procedurele kader voor plannen en vergunnen, met name in het Decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten en het Decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning. Middels het Decreet complexe projecten wordt aan initiatiefnemers van grote en complexe projecten de mogelijkheid geboden een geïntegreerde besluitvormingsprocedure te volgen (Art. 3). Onder complexe projecten wordt hier verstaan: *projecten van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang die om een geïntegreerd vergunning- en ruimtelijk planproces vragen*. Deze bestaat uit vier fasen: een verkenningsfase (die uitmondt in een startbeslissing – Art.7), een onderzoeksfase (die leidt tot een voorkeursbesluit – Art.8), een uitwerkingsfase (waarna een projectbesluit volgt – Art.18) en een uitvoeringsfase. De initiatiefnemers worden doorheen dit traject begeleid door het ‘Team Complexe Projecten’, een multidisciplinaire groep, samengesteld uit ambtenaren van de departementen Ruimte Vlaanderen (RV), Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE) en Mobiliteit en Openbare Werken (MOW).^v Als belangrijkste basisprincipes voor dit geïntegreerde besluitvormingstraject, stelt het Decreet volgende

principes centraal: participatie; open communicatie en transparantie; maatwerk; geïntegreerde en oplossingsgerichte samenwerking; gelijktijdige en geïntegreerde aanpak van onderzoek en inspraak; procesregie door de betrokken actoren zelf gedragen (Art. 5 §1). Tot zover zit het discours alvast goed en we gaan er ook vanuit dat hierachter de beste bedoelingen schuilgaan.

Echter, aan zowel het voorkeurs- als projectbesluit wordt een openbaar onderzoek gekoppeld, waarvan de procedure door de Vlaamse Regering werd vastgelegd^{vi}, opnieuw via een veeleer klassieke inspraakprocedure. Het is dan ook vooral in het informele voortraject, dat er ruimte zou moeten ontstaan voor participatie in de vorm van co-creatie (zie sectie 4) of coproductie (VAN DEN BROECK ET AL. 2010). Dit kan echter maar op voorwaarde dat dit niet los wordt gedacht van het formele besluitvormingstraject. Het eerste doel van het Decreet complexe projecten lijkt evenwel toch vooral om plannen en vergunnen dichter bij elkaar te brengen en het proces van bestemmingswijziging en vergunningsverlening te integreren. Dit zien we ook weerspiegeld in het Omgevingsdecreet waar voor specifieke types projecten de vergunningsprocedure meteen naar het Vlaamse niveau wordt getrokken. Of binnen dit efficiëntiedenken de beoogde participatie binnen een informeel voortraject ook voldoende verankering zal vinden doorheen het formele beslissingstraject, zal uit de feiten moeten blijken^{vii}.

“Meer nog dan door aanpassingen van procedures voor opmaak van plannen, en behandeling van vergunningen (formele procedures, MER, plannen,...), is volgens de commissie vooral veel winst te verwachten van een goed voortraject met tijdige, getrapte en volgehouden politieke besluitvorming, een sterk, gemandateerd procesmanagement en een volgehouden en professioneel gemanaged proces van betrokkenheid, inspraak en participatie van bij de aanvang van het proces tot de effectieve realisatie en mogelijk zelfs bij de exploitatie en het onderhoud van de strategische investering. Een goede en correcte afhandeling van de procedures is essentieel, zeker in het kader van de kwaliteitsbewaking en om juridische procedures zo veel mogelijk te vermijden.” (COMMISSIE INVESTERINGSPROJECTEN 2010: 13-14)

Uit bovenstaand citaat van de Commissie Investeringsprojecten (2010), die aan de basis lag van het nieuwe decreet, blijkt ook een duidelijke spanning tussen een streven naar openheid en participatie enerzijds en de drang naar een strakke regie anderzijds. Noties als “gemandateerd procesmanagement” en “professioneel gemanaged proces van betrokkenheid” suggereren een neiging om participatie te willen temmen, kanaliseren en beheersen. Zulk een insteek laat weinig ruimte voor flexibiliteit, reflexiviteit en ‘leren-al-doende’ (zie sectie 4), voor voortschrijdende inzicht of nieuwe samenwerkingsverbanden (cf. VAN DEN BROECK ET AL. 2010) of voor participatie buiten het project om (CORIJN 2006: 167).

Een andere en iets recentere ontwikkeling in de institutionele context van de ruimtelijke ordening, met name de evolutie van Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) naar Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV), tracht in te spelen op een ander aspect van complexiteit: de sterke interactie tussen ruimtelijke ordening en andere beleidsdomeinen. Ruimtelijke ordening kan daarbij een integrerende rol spelen, maar wordt evenzeer aangestuurd door ontwikkelingen binnen maatschappelijke sectoren. De ingezette evolutie van structuurplan naar beleidsplan lijkt op zijn minst mede ingegeven vanuit een besef dat ruimte en ruimtegebruik permanent in ontwikkeling zijn en dat maatschappelijke ontwikkelingen en uitdagingen daarin een leidende rol spelen. Het nog te ontwikkelen BRV zou dan het sturingskader en de strategische visie moeten bieden om in het ruimtelijk beleid met deze uitdagingen om te gaan. Het Witboek BRV (goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 30 november 2016)^{viii} legt hiervoor de krijtlijnen vast en wil, alvast in beginsel, een evenwicht zoeken tussen het ruimtelijk sturen van maatschappelijke ontwikkeling en het ruimtelijk antwoord bieden aan maatschappelijke uitdagingen. Als begrippenkader worden in het Witboek BRV daarom concepten als

samenwerking, geïntegreerde gebiedsontwikkeling, flexibiliteit, ruimtelijke veerkracht en monitoring naar voren geschoven (VLAAMSE REGERING 2016). De invulling daarvan blijft voorlopig evenwel nog veeleer vaag. Ook wordt het afwachten in welke mate de 48 ruimtelijke ontwikkelingsprincipes die in het Witboek naar voren worden geschoven een werkbaar vertrekpunt kunnen bieden “voor het (Vlaams) ruimtelijk beleid om haar partners tegemoet te treden en vernieuwing te promoten” (IBIDEM: 30). Niet al deze principes zijn immers even makkelijk verzoenbaar. Zo vallen principes als “internationale transportstromen waarborgen” (IBIDEM: 40) en “open ruimte maximaal vrijwaren en verbindingen herstellen” (IBIDEM: 45) mogelijk nog te verzoenen. Het wordt echter een pak moeilijker om tegelijkertijd ook nog eens te voldoen aan principes als “kwalitatieve bodems en cultuurgrond beschikbaar houden” (IBIDEM: 45), “ruimtelijke uitbreiding als uitzondering” (IBIDEM: 33) of “ontwikkelen met respect voor het onroerend erfgoed” en “aandacht voor het landschap” (IBIDEM: 51). De blijvende discussies over de afbakening van het Zeehavengebied Antwerpen op basis van het zogenaamde ‘Maatschappelijk Meest Haalbaar Alternatief’ tonen dit op sprekende wijze aan. In dezelfde sfeer zal het nog heel wat overleg, creativiteit en visievorming vragen, om het streven naar een “robuuste en samenhangende open ruimte” (IBIDEM: 73) te verzoenen met de wens Vlaanderen op duurzame manier uit te bouwen tot “multimodale logistieke draaischijf” (IBIDEM: 66).

Als input voor elk nieuw of geactualiseerd BRV wordt verwezen naar monitoring- en evaluatierapporten, naar onderzoeksrapporten én de uitkomsten van participatietrajecten (IBIDEM: 10-11). Naast bewoners en maatschappelijke organisaties, worden in het Witboek ook expliciet ondernemers en investeerders vermeldt als belangrijke partners inzake ruimtelijke ontwikkeling, met de overheid in een “voorwaarde-scheppende rol” (IBIDEM: 51). Een andere vorm van sturing dus, meer gericht op het aanbieden van een kader, het faciliteren en documenteren van processen en ook opvolging en monitoring. Dat laatste blijft naar invulling voorlopig vrij beperkt en in grote mate technocratisch, met een nadruk op bestemmingsopvolging aan de hand van een set nog te concretiseren indicatoren. Het uitdrukkelijk naar voren schuiven van ondernemers en investeerders als belangrijke partners, naast burgers en middenveldorganisaties, zonder duidelijkheid over de nieuwe rol van de overheid als voorwaarde schepper, houdt evenwel een aantal risico’s in. Zo kunnen er parallelle arena’s ontstaan (Albrechts 2002 in VAN DEN BROECK ET AL. 2010: 213), bijvoorbeeld wanneer de overheid kiest voor verschillende inspraaktrajecten per doelgroep. Ook kunnen de belangen van zwakkere groepen ondergesneeuwd raken indien uitgegaan wordt van gelijke basistoegang tot het proces zonder rekening te houden met achterliggende machtonevenwichten (IBIDEM) of wanneer de overheid verwordt tot facilitator van een proces waarin private ontwikkelaars het voortouw nemen. Niet georganiseerde participatie of participatie buiten het project om (Corijn 2006) dreigt dan weer genegeerd te worden bij een te strakke regie en focus op het uitgetekende kader.

3.2. Complexiteit als hefboom

Het Decreet van 25 april 2014 gaat uit van enerzijds het strategisch belang (maatschappelijk en ruimtelijk) en anderzijds de administratieve complexiteit (voor de opdrachtgever) van het dossier in kwestie om een project als complex te omschrijven. Daarmee richt de Vlaamse wetgever zich slechts tot een specifiek type complexe projecten.

Wanneer we complexiteit ruimer bekijken, betreft het de grote veelheid en veelzijdigheid aan factoren en actoren die op elkaar inwerken en ertoe leiden dat het systeem in kwestie (bijvoorbeeld een groot infrastructuurproject en alles wat daarbij komt kijken) zogenaamde “emergente” karakteristieken en dynamieken ontwikkelt (STACEY 2000). Een dergelijk complex systeem (of project) is niet zomaar van boven af op een voorspelbare manier stuurbaar, maar ontwikkelt zich van binnen uit met een zekere doelgerichtheid. Sturen wordt dan beter vervangen door het faciliteren van de gepaste

ontwikkelingscondities voor complexe systemen. Toegepast op beleid wijst dit op het toenemend belang van een zogenaamde faciliterende rol voor de overheid, waarop we in sectie 4 verder ingaan.

In het geval van ruimtelijke orderings- en inplantingsvraagstukken, dragen volgende factoren bij tot de complexiteit van een dossier: de inhoudelijke en technische ambities van het te verwezenlijken project; de veelheid aan betrokken actoren met uiteenlopende tot tegenstrijdige belangen die in een verscheidenheid aan afhankelijkheidsrelaties op elkaar betrokken zijn; de onduidelijkheden of de diversiteit aan meningen omtrent het doel; het ontbreken of de diffuusheid van randvoorwaarden; de bestuurlijke en maatschappelijke omgeving (inclusief politieke gevoeligheid); de tijdspanne waarover het project zich uitstrekt; de financiële omvang van het project (DRIESSEN GLASBERGEN & VERDAAS 1997; VAN HEFFEN 1994).

Als we uitgaan van Art. 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening waarin wordt gesteld dat de ruimtelijke ordening gericht is op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten vandaag en in de toekomst tegen elkaar afgewogen dienen te worden, rekening houdend met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen, dan worden planningsdossiers al gauw complex, ook al vallen ze niet onder de definitie van het Decreet complexe projecten.

Het inrichten van de (maatschappelijke) ruimte is in zekere zin een ‘one-shot operation’, waarbij geen ‘trial and error’ mogelijk is (RITTEL & WEBBER 1973). Om die reden is het aangewezen ruimtelijke planning te bekijken als een vorm van maatschappelijk experiment. De notie van experiment beschouwen we daarbij niet in de strikt wetenschappelijke betekenis van het controleren van alle variabelen, maar wel als een verhaal met een open einde, waarin bijsturingen misschien niet evident, maar evenmin onmogelijk en zelfs wenselijk zijn. De keuze in het Witboek BRV om nadrukkelijk rekening te houden met maatschappelijke ontwikkelingen in planningsoverwegingen en het naar voren schuiven van begrippen als flexibiliteit en ruimtelijke veerkracht (zie hoger), onderschrijft ons inziens deze positie. Op zich is dat positief, maar het is vooralsnog onduidelijk hoe dit discours in de praktijk zal worden gebracht.

Inzetten op flexibiliteit en adaptievermogen betekent ook rekening (willen) houden met voortschrijdend inzicht, het inbouwen van monitoringsactiviteit en het hanteren van bredere afwegingscriteria dan de klassieke ‘ijzeren driehoek’ (op tijd, binnen budget en volgens de vooraf vastgestelde specificatie) die vooral in literatuur rond mega-projecten in zwang is (OMEGA 2012). Maar ook voor minder omvangrijke projecten kan dit zinvol zijn. Een duurzame ruimtelijke ordening is vanuit die optiek dan ook geen onwrikbaar vastgelegde structuur, voor eens en voor altijd vastgelegd. Om vandaag en in de toekomst ruimtelijke kwaliteit te garanderen, dienen planners hun ‘voelsprietten’ en adaptief vermogen aan te scherpen, complexiteit te omarmen en processen tijdig bij te sturen indien ogenschijnlijk eenvoudige kwesties toch complexer blijken te zijn.

Ruim 40 jaar geleden definieerden planologen Rittel en Webber planningsproblemen als ‘wicked problems’ (RITTEL & WEBBER 1973). Voor dit soort samenlevingsvraagstukken bestaat zelden een eenduidige oplossing, waardoor ze enkel beslecht kunnen worden door maatschappelijke afwegingen en politieke keuzes die niet noodzakelijk goed of fout zijn, maar te maken hebben met voorkeuren en prioriteitstelling van diverse belanghebbenden, met financiële draagkracht, technologische ontwikkeling, de historiek van voorafgaande beslissingsprocessen en dergelijke meer. Net als de term ‘wicked’ in het Engels niet alleen een negatieve connotatie heeft en behalve giftig evenzeer buitengewoon of formidabel kan betekenen, stellen we complexiteit niet enkel te zien als een last, maar evenzeer als een opportuniteit om aanknopingspunten voor diverse belanghebbenden te identificeren en ruimte te creëren voor inbreng. Immers, wanneer het probleem niet eenduidig is,

vraagt de oplossing doorgaans meer creativiteit, wat ook daadwerkelijk de kans biedt aan betrokken partijen om een eigen bijdrage te leveren, concrete suggesties te doen en onderling ‘coalities’ te smeden.

4. Participatie als co-creatie

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat participatie in ruimtelijke ordening zich niet mag beperken tot formele inspraakorganen die hun fiat dienen te geven aan de hen voorgestelde plannen. In plaats van de nadruk die hierbij ligt op de procedure om zich in te kapselen tegen mogelijke tegenkantingen en bezwaren, dient de aandacht in de eerste plaats te gaan naar de kwaliteit van de interacties tussen een veelvoud van actoren, met uiteenlopende belangen en vormen van kennis, die van bij de aanvang actief betrokken worden in het gezamenlijk ontwerpproces (CRAPS, GRIETEN & BOUWEN 2016). Op die manier kunnen we tot ruimtelijke oplossingen komen die – omwille van de volwaardige en gevarieerde inbreng – inhoudelijk en technisch superieur zijn én die een breed maatschappelijk draagvlak hebben (INNES & BOOHER 1999).

We beschrijven hierna kort een aantal basiskarakteristieken van dergelijke ‘participatie als co-creatie’ processen. Deze karakteristieken kunnen niet los van elkaar beschouwd worden, ze impliceren en versterken elkaar. We zullen ook wijzen op concrete mogelijkheden en voorbeelden in het domein van de ruimtelijke ordening.

4.1. Doorheen het ganse proces

Om te beginnen moet het duidelijk zijn dat participatie zich niet langer kan beperken tot één enkel of een beperkt aantal momenten in het overleg. Tot nog toe is het in de huidige procedures gebruikelijk om, vanuit een eerder defensieve houding, participatie zoveel mogelijk uit te stellen. Beleidsmakers zijn immers geneigd om zoveel mogelijk hun stempel te drukken op de ruimtelijke plannen om te vermijden dat kritiek door oppositie de realisatie in het gedrang zal brengen. Wanneer we echter volwaardig kansen willen geven aan participatie, dienen alle geïnteresseerden in de verschillende fasen van een project volwaardig betrokken te worden (BOUWEN & TAILLIEU 2004). Participatie als co-creatief beleid impliceert co-ontwerp, co-ontwikkeling, co-implementeren, co-opvolging en co-evaluatie. Vooral de prille aanvangsfase van nieuwe initiatieven is cruciaal voor volwaardige participatie, omdat er op dat ogenblik nog maximale openheid is om rekening te houden met een veelheid aan perspectieven en inzichten. Het aanslepende proces voor de realisatie van de Oosterweelverbinding in Antwerpen kan zo toegeschreven worden aan een gebrek aan inspraakmogelijkheden bij de oorspronkelijke plannen door de BAM, uit vrees voor tegenkantsing. Voor complexe planningsprocessen is de betrokkenheid van zoveel mogelijk actoren die hun zorgen en interesse kunnen inbrengen, echter van doorslaggevend belang. In de Antwerpse situatie kon er pas na vele jaren een uitkomst in zicht komen nadat een bemiddelaar alle betrokkenen, inclusief de actiescomités, met elkaar in gesprek gebracht had.

Het gezamenlijk ontwerpen van ruimtelijke invullingen vormt een uitgelezen thema om mensen actief te betrekken bij de creatie van hun eigen leefomgeving. Er bestaat momenteel al een veelheid aan methoden en technieken om grote, heterogene groepen te begeleiden naar een gezamenlijk ontwerp voor de oplossing van complexe uitdagingen (zogenaamde ‘Large Scale Intervention Methods’ zoals de ‘Search Conference’^{ix} (WEISBORD & JANOFF 2010) en de ‘Appreciative Inquiry’ methodologie^x (COOPERRIDER & WHITNEY 2005); en andere.

4.2. Middenveld en vloeibare samenleving

Participatie mag zich ook niet langer beperken tot of prioritair richten naar het georganiseerde middenveld. We stellen immers vast dat de huidige ‘vloeibare samenleving’ gekenmerkt wordt door ‘ad hoc’ en ‘pop-up’ initiatieven, waarin mensen zich tijdelijk verenigen rond een gezamenlijk belang.

Zo werd het project Oost-Vlaanderen energielandschappen^{xi} geconfronteerd met hevig buurtprotest. Voor de omwonenden is een onrechtvaardige verdeling van lusten en lasten bij de plaatsing van windturbines een bron van ergernis. De digitale informatie- en communicatietechnologie blijkt een krachtig instrument om mensen te mobiliseren. Dergelijke informatie en communicatie kan niet gecontroleerd en aangestuurd worden van bovenaf (CASTELLS 1997). Wanneer we participatie opvatten als co-creatie, vormt dit echter geen bedreiging, maar eerder een opportuniteit om een groot en gevarieerd publiek te betrekken bij het beleid. De organisatiestructuur voor de herinrichting van de Fortengordel rond Antwerpen telt zo meer dan 150 actoren, met een grote verscheidenheid qua interesse en publiek. De daarbij horende uitdagingen mogen echter niet onderschat worden: de verspreiding van misleidende informatie, de uitsluiting van bepaalde (kwetsbare) sociale groepen (zoals ouderen, die minder gebruik maken van ICT), de afstemming tussen diverse opinies en posities. Het georganiseerde middenveld kan op dat vlak een cruciale rol vervullen, om deze diversiteit met elkaar te verbinden en te helpen kanaliseren.

4.3. Trans-disciplinaire samenwerking

Participatie als co-creatie mag zich evenmin beperken tot de kennis van professionele experts en wetenschappers. In onze technocratische maatschappij wordt het ruimtelijk beleid dikwijls bepaald door machtige lobbygroepen, die hun belangen maskeren met zogenaamd objectieve rapporten van studiebureaus en onderzoekscentra. Uiteraard is gedegen studiewerk fundamenteel wanneer complexe ruimtelijke vraagstukken dienen opgelost te worden. Participatie betekent echter ook dat verschillende experts en onderzoekers met uiteenlopende disciplinaire achtergronden en visies de gelegenheid krijgen om bij te dragen. Op die manier kunnen er optimale afwegingen gemaakt worden tussen economische, sociale en ecologische afwegingen en kunnen onverwachte neveneffecten vermeden worden (FOLKE, HAHN, OLSSON & NORBERG 2005). Het project Bluegate Antwerpen, voor de ecologische reconversie van de rechterschelde-oever ten zuiden van de stad, heeft daartoe bijvoorbeeld samenwerkingsovereenkomsten afgesloten met de verschillende instellingen voor hoger onderwijs in Antwerpen.

Daarenboven dient deze objectiverende kennis van de experts ‘van buiten af’ aangevuld te worden met de doorleefde ervaringskennis ‘van binnen uit’, van de mensen en groepen die een ruimte (zullen) bewonen. Een ruimte dient niet alleen te voldoen aan functionele vereisten, ze is bovenal een drager van symbolische betekenissen, een weerspiegeling van een gedeelde geschiedenis, een opslagplaats van herinneringen en ervaringen, waarmee mensen zich identificeren, zoals bijvoorbeeld het visserijverleden van de vismijn en het militair verleden van het Fort Napoleon in het oostelijk havengebied van Oostende. Een ruimtelijk ordeningsproces dat hiermee geen rekening houdt, leidt onvermijdelijk tot weerstand en vervreemdende oplossingen.

Terwijl technische experts dikwijls gefocust zijn op het ontwikkelen van technologische oplossingen voor de problemen geformuleerd door de opdrachtgever, hebben de lokale inwoners vooral oog voor de gezondheid en leefbaarheid van hun eigen omgeving. Zij brengen dus niet alleen hun eigen ervaringskennis in het planningsproces, maar zorgen er ook voor dat een ruimere diversiteit aan expertise in het proces ingebracht wordt. Zo was het pas na aandringen door vertegenwoordigers van de lokale gemeenschap dat er ook gezondheidsspecialisten werden opgenomen in het multidisciplinaire consortium voor de voorbereiding van een “Enhanced Landfill Mining” project (het opgraven en recyclen van afval uit een bestaande stortplaats) in Houthalen-Helchteren (SIPS, CRAPS & DEWULF 2013). Gezondheidsproblemen ten gevolge van fijn stof concentraties in de lucht vormen een typisch probleem dat lokale buurtcomités onder de aandacht brengen in mobiliteitsdossiers, onder andere in het geval van de Oosterweelverbinding en U-place in Machelen.

4.4. Reflexiviteit

Transdisciplinaire samenwerking, zoals we hiervoor beschreven hebben, kan participatie in de ruimtelijke ordening slechts verrijken, indien ze gepaard gaat met reflexiviteit (TERMEER, DEWULF, BREEMAN & STILLER 2015). De deelnemende actoren dienen actief na te denken over hoe ze zullen omgaan met de ambiguïteit van een complexe problematiek, die ontstaat door op uiteenlopende manieren betekenis te geven en oplossingen te waarderen (BRUGNACH, DEWULF, PAHL-WOSTL & TAILLIEU 2008; SCHÖN & REIN 1994). Planologen hanteren bijvoorbeeld een gans andere terminologie en handelingslogica dan economen, die op hun beurt weer op een andere manier hun afwegingen voorstellen dan vertegenwoordigers van de milieu-sector, volksgezondheid, erfgoed, enz. Actoren neigen ernaar om de ‘babylonische spraakverwarring’ die daaruit dreigt voort te vloeien, te controleren door de complexe problematiek te reduceren tot wat vertaalbaar is in het eigen jargon, waarmee ze een overkoepelend verhaal formuleren: bijvoorbeeld een verhaal van regionale economische belangen en werkgelegenheid, of van een gezonde leefomgeving, of van mobiliteit, enz. Reflexiviteit bestaat er dan in dat de betrokken actoren deze verschillende perspectieven en kaders erkennen en er actief mee aan de slag gaan. Door openheid voor elkaars perspectieven kan men aanknopingspunten en overlappingsen identificeren tussen verschillende kaders. Dat biedt dikwijls mogelijkheden voor creatieve syntheses of nieuwe, overkoepelende kaders om nieuwe, meer omvattende voorstellen te formuleren. Dergelijke zogenaamde ‘win-win’ situaties zijn echter niet altijd mogelijk. Reflexiviteit kan ook leiden tot een beter inzicht in de tegenstrijdigheden en conflicterende belangen die op het spel staan. Dan is het aan de politieke beleidsmakers om met dit toegenomen inzicht en op een meer transparante manier beslissingen te nemen.

De voornaamste bijdrage van procesbegeleiders voor het bevorderen van de participatie in ruimtelijke ordening bestaat in het bevorderen van de reflexiviteit. Zij zorgen ervoor dat alle relevante actoren actief bij het overleg betrokken blijven en dat maximaal rekening gehouden wordt met hun kennis, inzichten en belangen. Verschillende Strategische Projecten hebben de afgelopen jaren met succes gewerkt met één facilitator (bijvoorbeeld Maasland, Bosland, Vilvoorde/Machelen) of met een tandem van twee facilitatoren (Demervallei, Scheldekaaien, Groene Sporen) (SAELENS, STALENHOEF, TRIEST & VAN RENSBERGEN 2013). Die moeten in de eerste plaats voldoende neutraal en legitiem zijn voor alle betrokken partijen. Zij zijn vooral van belang om tijdig terug te koppelen naar de stuurgroep wanneer overleg dreigt vast te lopen. Dat kan zowel in het geval van uit de hand lopende conflicten als door overdreven consensus tussen de partijen. Procesbegeleiders zijn in staat om in deze situaties door zogenaamde ‘contra-intuïtieve interventies’ het overleg terug op gang te brengen. Wanneer het overleg bedreigd wordt door stroeve relaties of oplopende ruzies, zullen ze de aandacht vestigen op inhoudelijke punten waarop partijen overeenstemmen. Maar wanneer het overleg spankracht mist omdat partijen het van bij de aanvang grotendeels met elkaar eens lijken te zijn of ervoor terugschrikken om delicate thema’s aan te raken, dan kan de begeleider onderbelichte inhoudelijke elementen onder de aandacht brengen, of actoren ondersteunen om hun belang of zienswijze te laten gelden (TERMEER, DEWULF, BREEMAN & STILLER 2015). De intendant die aangesteld werd in het kader van de Oosterweelverbinding heeft zo een cruciale functie vervuld als procesbegeleider in het vastgelopen overleg door de groepen die diametraal tegenover elkaar stonden tot een constructieve dialoog te brengen. In het geval van het “Enhanced Landfill Mining” project in Houthalen-Helchteren hebben de procesfacilitatoren ervoor gezorgd dat het debat verrijkt werd door ruimte te bieden voor de lokale oppositie die meer aandacht eiste voor de voorheen veronachtzaamde risico’s voor de volksgezondheid (SIPS, CRAPS & DEWULF 2013).

4.5. Leren-al-doende

Uit het voorgaande zal duidelijk geworden zijn dat ruimtelijke ordening door co-creatie zich niet laat herleiden tot het uitvoeren van vaststaande plannen. Samen een visie ontwikkelen, ontwerpen,

experimenten opzetten, implementeren, evalueren en bijsturen zijn in zo'n proces stappen die door elkaar kunnen lopen, in een cyclus die meermaals dient herhaald te worden. Co-creatie verschijnt dus als een 'emergent' proces, dit wil zeggen dat noch het procesverloop noch het eindresultaat bij de aanvang vastliggen (STACEY 2000). Dit is moeilijk voor een overheid die het – terecht overigens – als haar taak en verantwoordelijkheid beschouwt om toe te zien op de naleving van haar wetten en regels. Een actiologica die gericht is op controle en naleving van bestaande regels, is echter niet geschikt voor het gezamenlijk ontwikkelen van nieuwe regels en kaders. Wanneer we geconfronteerd worden met veranderende lokale ruimtelijke uitdagingen, omwille van economische, sociale en ecologische evoluties of crisissen, moeten we daar op een innovatieve en lokaal aangepaste manier kunnen op inspelen. Bestaande blauwdrukken zijn dan ontoereikend.

Op dat moment is de mogelijkheid van leren-al-doende van essentieel belang. Computersimulaties kunnen tot op zekere hoogte de implicaties voorspellen van bepaalde oplossingen, maar 'real life' sociaal-ruimtelijke experimenten ('living labs')^{xii} zijn noodzakelijk om mensen de gelegenheid te bieden om zich oplossingen toe te eigenen door ze uit te proberen. Ook in Vlaanderen gaan verschillende steden, zoals Antwerpen ("Stadslab Klimaatadaptatie") en Gent ("Ruimte voor Gent") met dergelijke experimenten aan de slag. In het masterplan voor de herinrichting van het oostelijk havengebied van Oostende werd ruimte gelaten voor flexibiliteit en geleidelijke ontwikkeling, waardoor er een wisselwerking mogelijk werd tussen visie-vorming en concrete bouwaanvragen. Leren-al-doende impliceert ook dat er tolerantie is voor het maken van fouten en het optreden van onvoorziene negatieve effecten. Uiteraard dient het risico op negatieve effecten zo beperkt mogelijk gehouden te worden en goed doorgepraat met alle betrokkenen. Effectieve terugkoppelingsmechanismen zijn eveneens van groot belang voor leren-al-doende, om tijdig voor de nodige bijsturing te zorgen en om de juiste leerconclusies te kunnen trekken (SIMANDAN 2011). Ten slotte impliceert leren-al-doende dat de opgedane inzichten beschikbaar gesteld worden voor actoren in andere soortgelijke situaties. Het zijn echter niet de eindoplossingen die kunnen gekopieerd worden, maar eerder de weg ernaartoe, de procesaanpak, die inspiratie kan bieden op andere plaatsen (SENGE 1990). Maatwerk, dat rekening houdt met de specificiteit van elke lokale situatie, is immers van cruciaal belang.

Het voordeel van een dergelijke leren-al-doende aanpak is de verhoogde responsiviteit van het sociale systeem tegenover nieuwe situaties en uitdagingen (TERMEER, DEWULF, BREEMAN & STILLER 2015). Wanneer in de toekomst door veranderende omstandigheden de bestaande ruimtelijke oplossingen ontoereikend blijken, zullen de inzichten in het hoe en waarom van de bestaande oplossingen de betrokken actoren in staat stellen om gezamenlijke de nodige aanpassingen aan te brengen. Op die manier draagt leren-al-doende bij tot veerkrachtige ruimtelijke oplossingen (FOLKE, HAHN, OLSSON & NORBERG 2005).

4.6. Innovatief en verbindend leiderschap

Als we ruimtelijke ordening opvatten als een co-creatief proces, dienen we ook leiderschap grondig te her-denken. De overheid beschikt weliswaar over de wettelijke mechanismen en middelen om het planningsproces op gang te brengen met inbegrip van de participatie daarin door verschillende actoren en instanties, maar dit garandeert nog niet een optimaal resultaat waarin alle perspectieven en belangen maximaal vertegenwoordigd zijn. Dit betekent niet dat de overheid dient af te zien van een leidende rol, maar haar traditionele 'administratieve leiding' dient aangevuld te worden met complementaire vormen van leiderschap die de betrokkenheid en het innovatieve potentieel van grote en diverse groepen van actoren bevorderen.

UHL-BIEN & MARION (2009) identificeren in die zin twee complementaire vormen van leiderschap voor complexe situaties, namelijk vernieuwend leiderschap ('adaptive leadership') en verbindend leiderschap ('enabling leadership'). Vernieuwend leiderschap vinden we terug in allerlei experimentele

lokale initiatieven en ‘living labs’ die alternatieve oplossingen voor ruimte en wonen bedenken en willen uitproberen, zoals bijvoorbeeld de vzw DOK in Gent, die de recreatieve mogelijkheden exploreerde van het verlaten Handelsdok in Gent, of het Vaartkom project in Leuven, dat via actieve participatie van de toekomstige bewoners het creatieve ontwerpproces stimuleerde. De groepen die hiermee begaan zijn, hebben door hun diverse samenstelling en kwaliteiten een extra-gevoeligheid voor de vereisten en verwachtingen die in de toekomst op ons afkomen en trachten daar door sociale en technologische vernieuwingen op in te spelen. Een voorbeeld hiervan is het strategisch project Demervallei dat erin slaagde om verschillende actoren met uiteenlopende achtergronden en interesses samen te brengen (bewoners, landbouw, jagers, sport en recreatie, natuurbeschermers, ...), om een innovatief gezamenlijk ontwerp te realiseren.

Verbindend leiderschap is daarnaast nodig om ervoor te zorgen dat er bij de overheid en in de rest van de maatschappij voldoende welwillende interesse en openheid zou bestaan voor dergelijke vernieuwende experimenten, dat er eventueel middelen en wettelijke mogelijkheden voorzien worden en dat succesverhalen verspreid geraken en ook elders toegepast worden. De verbindende rol van overheden kennen we in het Vlaamse planningsjargon onder namen als ‘regisseur’, ‘bemiddelaar’, ‘procescoördinator’, of zelfs ‘geldzoeker’. Projectregisseurs werden bijvoorbeeld ingezet in het Strategisch Project Gent Scharnier, om de verschillende aspecten van het project te coördineren, en om vanuit een helikopterzicht op alle deelprojecten te zoeken naar opportuniteiten en lacunes. Naar het brede publiek merken we in heel wat planningsinitiatieven een toenemende aandacht om het publiek op een activerende en creatieve manier te betrekken, via interactieve websites en workshops, rondleidingen, conferenties, scholing voor kinderen (bijvoorbeeld in het project Herk en Hombeek), enz. Mooie voorbeelden van geslaagde creatieve initiatieven om het brede publiek op een actieve manier te betrekken zijn onder andere de “Big Jump” in het project Maasvallei, de boottochten voor 150 jaar kanaal Kortrijk-Bossuit, de fietstochten langs de Fortengordel in Antwerpen, enz. In het project Groene Sporen van de provincie West-Vlaanderen hebben een aantal lokale Bekende Vlamingen zich actief geëngageerd als zogenaamde “Groene Ruiters” om het project naar de buitenwereld uit te dragen, en om zo het draagvlak te vergroten. Om dit verbindend leiderschap te kunnen waarmaken, dienen de betrokken personen en instellingen enerzijds een grondige kennis en expertise te hebben met betrekking tot de voorgestelde vernieuwingen, en anderzijds het vertrouwen te genieten van de beleidsmakers en van de brede publieke opinie.

4.7. Verticaal schakelen, naast horizontale afstemming

Wanneer ruimtelijke planners in een co-creatietraject stappen of het zelf initiëren, nemen ze deel aan samenwerkingsvormen die inherent spanningsvol zijn vanwege de belangenverschillen tussen de deelnemende actoren. Als ruimtelijke planners kunnen ze niet de baas spelen, maar moeten ze de partijen betrokken en gemotiveerd houden om te onderhandelen, bemiddelen, overtuigen, onderzoeken en experimenteren. Daarbij kan naast horizontale afstemming, ook nood zijn aan verticaal schakelen.

Horizontale afstemming houdt, zoals blijkt uit het voorgaande, in dat men actoren zo probeert te motiveren - op basis van vertrouwelijkheid – dat ze tot consensus, compromissen en oplossingen komen. Toch speelt in co-creatie ook verticale afstemming een rol, meer bepaald als het gaat om afstemming tussen actoren die zich op verschillende territoriale niveaus bevinden. Ervaring leert dat zelfs in de zeer lokale (gemeentelijke dossiers) kabinetten van het hogere, regionale niveau worden geïnformeerd en aangespoord tot interventie door actoren die in het lokale dossier hun belang zo goed mogelijk beschermd willen zien.

Idealiter wordt er vlot tussen deze schaalniveaus ‘geschakeld’. Op verschillende niveaus (vaak: verschillende bestuurslagen) wordt er namelijk in beleidsnetwerken gewerkt aan problemen, terwijl

er ook (verticale) sturing nodig is om te zorgen dat er afstemming komt tussen wat er op die verschillende lagen gebeurt. Dit wordt ook wel aangeduid als ‘multi-level governance’. Multi-level governance houdt dan in dat bijvoorbeeld twee lagen met elkaar verbonden worden zodat zij elkaar versterken, zonder te vervallen in klassieke bureaucratische mechanismen waarbij hogere niveaus voorschrijven wat er op lagere niveaus moet gebeuren. De hogere bestuursniveaus stellen dus kaders voor waarbinnen lagere niveaus hun taken moeten uitoefenen, maar zonder dat nauwkeurig en gedetailleerd wordt voorgeschreven hoe die taken verricht dienen te worden.

5. Conclusie

Dit hoofdstuk heeft de ambitie om – aanvullend op de andere bijdragen – ‘horizontaal’ te snijden door de ruimtelijke ordening, los doorheen de klassieke sectoren zoals huisvesting, mobiliteit, landbouw, natuur... die allemaal claims leggen op de ruimte. Onze bijdrage concentreert zich op de sociale dynamiek die processen van ruimtelijke planning met zich meebrengen en hoe met deze dynamiek kan worden omgegaan.

Ruimtelijke planningsprocessen proberen oplossingen te bieden voor ‘wicked problems’, waarin ruimtelijke claims en belangen van verschillende sectoren en individuen tegen elkaar worden afgewogen om tot beter gedragen en meer duurzame conclusies te komen. Sinds pakweg 25 jaar probeert de ruimtelijke planner zich steeds nadrukkelijker toe te leggen op vormen van interactieve besluitvorming. Daarbij worden tal van methoden en technieken ingezet, maar allemaal hebben ze de ambitie om vooral voldoende aandacht te schenken aan de heterogeniteit van de ‘stakeholders’ en de complexiteit van de besluitvormingsprocessen. Toch merken we dat – niettegenstaande het beoogde maatwerk – men toch blijkbaar niet lijkt te kunnen voorkomen dat veel complexe problematieken in het (ver)stedelijk(t)e Vlaanderen vastlopen in belangenconflicten en leiden tot een frustrerende inertie.

In dit hoofdstuk pleiten we daarom voor meer creativiteit en het omarmen van zgn. ‘wicked problems’ en complexiteit als een opportuniteit. Wanneer ruimtelijke projecten niet eenduidig zijn, heeft het weinig zin om participatie te beperken tot consultatie in formele inspraakorganen. In de plaats daarvan moet de ambitie eerder zijn om betrokken partijen daadwerkelijk de kans te geven een eigen bijdrage te leveren, suggesties te doen en onderling ‘coalities’ te sluiten. Zonder dat we de ambitie hadden een receptenboek daarvoor aan te leveren, hebben we een aantal richtsnoeren geïdentificeerd om van participatie in de ruimtelijke ordening co-creatie oefeningen te maken. We benadrukten daarbij dat onder meer de kwaliteit van de interacties tussen de vele actoren, met uiteenlopende belangen en vormen van kennis belangrijk is. Co-creatie is geen panacee voor alle problemen, maar via onder meer reflexiviteit, al doende leren en innovatief en verbindend leiderschap, is de kans groter dat planningsprocessen minder vastlopen op weerstand, procedureslagen en algemene ontevredenheid. Dit vereist een open, flexibele en transdisciplinaire aanpak, met aandacht voor spontane participatie en nieuwe uitingen van burgerengagement gedurende het ganse proces, vanaf het (voor)ontwerp tot de opvolging en evaluatie van de uiteindelijke beslissing. Dit vraagt weliswaar een investering van de ruimtelijke planners, maar biedt ons inziens tegelijk ook grotere kansen op een planningsproces met een (gedragen) uitkomst.

6. Referenties

Boudry, L., Loeckx, A. Van den Broeck, J., Coppens, T., Patteeuw, V. & Schreurs, J. (eds.) (2006). *Inzet / Opzet / Voorzet. Stadsprojecten in Vlaanderen*. Leuven: Garant.

Bouwen, R. & Taillieu, T. (2004). Multiparty collaboration as social learning for interdependence. Developing relational knowing for sustainable natural resource management. *Journal of Community and Applied Social Psychology*. 14, 137-153.

Brugnach, M., A. Dewulf, C. Pahl-Wostl, & Taillieu, T. (2008). Toward a relational concept of uncertainty: about knowing too little, knowing too differently, and accepting not to know. *Ecology and Society*. 13(2): 30. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss2/art30/>

Castells, M. (1997). *The information age: Economy, society and culture. Vol. II: The power of identity*. Cambridge: Blackwell.

Commissie Investeringsprojecten (2010). Naar een snellere en betere besluitvorming over complexe Projecten. [online] URL: <http://www.cathyberx.be/taken-en-bevoegdheden/coördinatie/investeringsprojecten.html>

ADS (2015). Door de eigenaar bewoonde woningen – Resultaten Census 2011.Brussel: Algemene Directie Statistiek. [online] URL: http://census2011.fgov.be/data/fresult/buildingsownerliving_nl.html

Cooperrider, D. & Whitney, D. (2005). *Appreciative Inquiry: a positive revolution in change*. San Francisco: Berret-Koehlers Publishing.

Corijn, E. (2006). Deelnemen is belangrijker dan winnen. In: Boudry, L., Loeckx, A. Van den Broeck, J., Coppens, T., Patteeuw, V. & Schreurs, J. (eds.). *Inzet / Opzet / Voorzet. Stadsprojecten in Vlaanderen*. Leuven: Garant, 164-173.

Craps, M., Grieten, S. & Bouwen, R. (2016). Co-creating the future now. In: Achten, V., Bouckaert, G. Schokkaert, E. (eds.). *A truly golden handbook: the scholarly quest for Utopia*. Leuven: University Press, 248-262.

Driessen, P.P.J., Glasbergen, P. & Verdaas, J.C. (1997). Interactieve beleidsvorming voor publieke werken. *Bestuurswetenschappen*. 6, 374 – 391.

EMA (2015). *SOER 2015 – The European Environment - State and Outlook. A comprehensive assessment of the European environment's state, trends and prospects, in a global context*. Copenhagen: European Environment Agency.

Folke, C., Hahn, T., Olsson, P. & Norberg, J. (2005). Adaptive governance of socio-ecological systems. *Annual Review of Environmental Resources*. 30(8), 1-33.

Innes, J. & Booher, D. (1999). Consensus building and Complex Adaptive Systems. A framework for evaluating collaborative planning. *Journal of the American Planning Association*. 65(4), 412-423.

Luyet, V., Schlaepfer, R., Parlange, M.B. & Buttler, A. (2012). A framework to implement Stakeholder participation in environmental projects. *Journal of Environmental Management*. 111, 213-219.

Mertens, G., Engelen & G., Willems, P. (2016). 'Een derde van Vlaanderen vernieuwen. Transformatie van het ruimtebeslag in Vlaanderen'. Paper voorgesteld op *Plandag 2016: Verruimen – Maatschappelijk rendement met ruimtelijke talent*: mei 2016, Tilburg, Nederland. [online] URL: <https://www.ruimtelijkeordening.be/NL/Diensten/Onderzoek/Papers/articleType/ArticleView/articleId/8963>

OMEGA (2012). *Mega projects. Lessons for decision-makers: An analysis of selected international large-scale transport infrastructure projects. Executive summary*. London: Bartlett School of Planning, University College London, OMEGA Centre. [online] URL: <http://www.omegacentre.bartlett.ucl.ac.uk/publications/reports/mega-project-executive-summary/>

Rittel, H.W. & Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*. 4, 155-169.

Saelens, C., Stalenhoef, G., Triest, P. & Van Rensbergen, T. (2013). *Planning in uitvoering. Strategische projecten in het Vlaams Ruimtelijk Beleid*. Brussel: Departement Ruimte Vlaanderen.

Senge, P. (1990). *The Fifth Discipline. The art and practice of the learning organization*. New York: Currency Doubleday.

Schön, D.A. & Rein, M. (1994). *Frame Reflection. Toward a resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.

Simandan, D. (2011). Kinds of environments – a framework for reflecting on the contours of a better world. *The Canadian Geographer*. 55(3), 383-386.

Sips, K. Craps, M. & Dewulf, A. (2013). Local participation in complex technological projects as bridging between different communities. *Knowledge Management for Development Journal*. 9(3), 95-115.

Stacey, R. (2000). The emergence of knowledge in organizations. *Emergence*. 2(4), 32-31.

Termeer, C., Dewulf, A., Breeman, G. & Stiller, S. (2015). Governance capabilities dealing wisely with wicked problems. *Administration & Society*. 47(6), 680-710.

Uhl-Bien, M. & Marion, R. (2009). Complexity leadership in bureaucratic forms of organizing: a meso model. *The Leadership Quarterly*. 20, 631-650.

Van den Broeck, J., Albrechts, L. & Segers, R. (2010). *Strategische Ruimtelijke Projecten. Maatschappelijk en ruimtelijk vernieuwend*. Brussel: Politea.

Van den Broeck, J., Vermeulen, P., Oosterlynck, S. & Albeda, Y. (2015). *Antwerpen herwonnen stad? Maatschappij, ruimtelijk plannen en beleid - 1940-2012*. Brugge: Die Keure.

Van Heffen, O. (1994). Ontwerpen van beleid en beleidsproblemen. *Res Publica*. 36(2), 153 - 178.

Van Steertegem, M. (ed.) (2015). *Megatrends: ingrijpend, maar ook ongrijpbaar? Hoe beïnvloeden ze het milieu in Vlaanderen?* Aalst: Vlaamse Milieumaatschappij.

Van Wesenbeeck, P. & Vloebergh, G. (2016). 'Inspire and be inspired: an innovative, crowdsourced design of the Spatial Structural Vision 2030 'Room for Ghent' (Belgium)'. Paper presented at the 52th *ISOCARP Congress*: 12-16 September 2016, Durban, South Africa. [online] URL: <http://isocarp.org/52nd-isocarp-congress/2016-congress-proceedings/>

Vlaamse Regering (2016). Witboek BRV. Samen aan de slag om Vlaanderen te transformeren – een opstap naar een volwaardig omgevingsbeleid. [online] URL: <https://www.ruimtelijkeordening.be/NL/Beleid/Beleidsontwikkeling/Beleidsplan-Ruimte>

Weisbord, M. & Janoff, S. (2010). *Future Search: getting the whole system in the room for vision, commitment and action*. San Francisco: Berret-Koehlers Publishing.

WETGEVING

Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening

Gecoördineerde decreten Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (15/05/2009) - te consulteren via: <https://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1018245¶m=inhoud>

Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening - OFFICIEUZE COÖRDINATIE (met inbegrip van Decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten) - te consulteren via:

<https://www.ruimtelijkeordening.be/NL/Beleid/Wetgeving/Vlaamse-Codex-RO>

Decreet Complexe Projecten

Decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten (BS 27/08/2014: 64052). Online te consulteren via: <https://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1024468.html>

Uitvoeringsbesluit Decreet Complexe Projecten

Besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten (BS 21/01/2015: 2859). Online te consulteren via: <https://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1024867.html>

Omgevingsdecreet

Decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (BS 23/10/2014: 64079). Voor een gecoördineerde versie en overzicht van de wijzigende decreten: <https://www.omgevingsloket.be/historiek-documenten-omv-dabm>

ⁱ <https://ruimtevoor.stad.gent/>

ⁱⁱ Vlaanderen is bij de koplopers in Europa met een ruimtebeslag van 32,7% en een totale verharde oppervlakte van 14,4%. Aan deze trend lijkt voorlopig geen einde te komen, met een gemiddelde bijkomende ruimte-inname van 6 hectare per dag (MERTENS, ENGELEN & WILLEMS 2016).

ⁱⁱⁱ Wallonië scoort wat dit betreft even hoog als Vlaanderen, maar kent in totaal een veel geringer ruimtebeslag, met name 1/3 ten opzichte van Vlaanderen (MERTENS, ENGELEN & WILLEMS 2016).

^{iv} Ongeveer twee op de drie Belgen (71% in Vlaanderen, 66% in Wallonië en 39% in het Brusselse Gewest) is eigenaar van zijn woning (ADS 2015).

^v In 2016 werden in dit kader alvast zes nieuwe projecten opgestart. Voor meer specifieke informatie over deze procedure, zie: www.complexeprojecten.be

^{vi} De procedure voor het openbaar onderzoek in het kader van het voorkeurs- en projectbesluit omtrent complexe projecten, werd vastgelegd in hoofdstuk 3 – afdeling 3 – Art. 22-34 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten (BS 21/01/2016: 2859-2890)

^{vii} Voor meer details, zie: <http://complexeprojecten.be/Projecten>

^{viii} Witboek BRV (VR2016 3011 DOC.0852/2QUINQUIES – te raadplegen via: www.ruimtelijkeordening.be

^{ix} Voor meer informatie, zie: www.futuresearch.net

^x Voor meer informatie, zie: www.appreciativeinquiry.case.edu

^{xi} Voor meer informatie over deze en een aantal andere voorbeelden van strategische projecten aangehaald in deze sectie, zie SAELENS ET AL. 2013.

^{xii} Voor meer informatie, zie: www.openlivinglabs.eu